

Az európai bankfelügyeleti hatáskörök válság utáni expanziója - kérdőjelekkel

Kreiszig Brigitta, MTA TK Jogtudományi Intézet, kreiszig.brigitta@tk.mta.hu

Bevezetés

A bankszektorra érintő európai jogalkotás alappillére már a pénzügyi piaci integráció hajnalán is a bankfelügyeleti feladatkörök szabályozása jelentette. Az európai jogszabályok ugyanis már ekkortól igen sokszínű módszertannal határozták meg a nemzeti felügyeleti hatóságok által megvalósítandó operatív és koordinációs célkitűzések teljesítésének módját, formáját az igazgatás különböző területein és szintjein. Ennek egyik bizonyítéka, hogy az első, 1973-as tanácsi irányelv¹ azon túlmenően, hogy a bankok és pénzügyi intézmények szabad letelepedésével és szolgáltatásnyújtásával összefüggő akadályok felszámolása körében különböző egyedi kötelezettségeket rótt a tagállami pénzügyi felügyeletre, feladatként írta elő, hogy az illetékes hatóságok együttműködésüket - egyes kiemelt szabályozási tárgykörökben - európai szinten szervezett fórum keretében is kötelesek gyakorolni.

A még napjainkban is koncepcionális szervezeti átalakulás alatt álló, többdimenziós európai bankfelügyeleti struktúra ugyanakkor maga is sok évtizedes szabályozási evolúció eredménye, amelyben - ahogy arra a dolgozat is igyekszik majd rámutatni - időről időre felszínre került az a problémakör, hogy a bankfelügyelet milyen szervezeti modell formájában lehetnek képesek biztosítani a koncentrált európai bankszektor integrált igazgatását. A válság utáni pénzügyi szabályozási reformig a koordinációért felelős bankfelügyeleti szervek palettája (európai szinten működő bizottságok, testületek, tanácsok, intézményközi konzultatív fórumok) egyre színesedett, anélkül, hogy szervezeti rendszerbe kovácsolódott volna. A jogalkotás előkészítése, támogatása és szakmai felülvizsgálata ugyanakkor már a kezdetektől markánsan kiemelkedett a feladatok közül, hatást gyakorolva a szervezeti szintek közötti koordinációra is.

A szervezeti és hatásköri kérdésekkel kapcsolatos aktuálisan is fennálló bizonytalanságot jól jelzi, hogy a 2011-ben létrehozott Pénzügyi Felügyeleti Európai Rendszerét alig két éves működést követően, további jelentős szervezeti reformnak vetették alá az Egységes Felügyeleti Mechanizmus (továbbiakban: SSM) megteremtése érdekében. Ezzel párhuzamosan, az Európai Bankhatóság egyes európai szintű hatósági feladatai, illetve a tagállami felügyeleti feladatok egy része az Európai Központi Bank külön feladatai közé került.

Jelen tanulmány arra tesz kísérletet, hogy a bankszabályozás fontosabb európai jogforrásainak áttekintése révén, korszakolja az európai bankfelügyelet szervezet-, és hatáskör fejlődésének főbb állomásait és kiemelve azokat a fontos momentumokat, amelyek utat nyitottak a bankfelügyelet jogköreinek európai jogalkotásban való megerősödéséhez. A dolgozat első része az uniós bankügyi szabályozás megragadásához kíván néhány szempontot adni, majd rámutat arra az egymásrahatásra, amely az európai szintű prudens működés szabályozásának tartalmi fejlődése, és a bankfelügyelet feladatköreinek európaizációja között áll fenn. A

¹ Council Directive 73/183/EEC of 28 June 1973 on the abolition of restrictions on freedom of establishment and freedom to provide services in respect of self-employed activities of banks and other financial institutions, OJ L 194, 16.7.1973, p. 1–10

terjedelmi korlátokra tekintettel a dolgozat ez utóbbi körben szűkítő megközelítést követ, és kizárólag az európai szintű felügyeleti működés dimenziójában vizsgálja a hivatkozott folyamatot, figyelmen kívül hagyva azokat a tendenciákat, amelyek útján a nemzetközi pénzügyi szabályozó fórumok gyakoroltak hatást az európai prudenciális jogalkotásra.

A tanulmány terjedelmesebben vizsgálja, hogy a komitológia, mint szabályozó módszertan, hogyan járult hozzá a prudenciális jogi szabályozás részleteinek kiérleléséhez.

1. A bankügyi jogszabályok európai rendszere

Az európai bankszabályozás nehezen megragadható, összetett fogalom, amelynek tartalma a megközelítésektől függően többféleképpen is definiálható. E megközelítések közül jelen dolgozat, a teljesség igénye nélkül, vázlatosan ragad ki néhány aspektust.

A szabályozás tárgya szerint, megkülönböztethető a tágabb, illetve szűkebb értelmezés. A tágabb értelmezés a bankok prudenciális működését és felügyeletét szabályozó jogforrások mellett, a bankügyek terminusába zárja a közhatalmi védőháló (válságmenedzsment, betétbiztosítás; jegybanki igazgatás) garanciáit lefektető szabályozást, és a banki tevékenységre irányadó általános és speciális társasági jogi előírásokat is. A szűkebb értelmezés a bankügyi szabályozás meghatározó elemének ezzel szemben csak a prudenciális szabályozást, azaz azon szabályok összességét tekinti, amelyek „arra irányulnak, hogy a bank tevékenysége során megőrizze szolvenciáját, ezáltal a betétesek nyugodtan tehessek a bankba pénzüket úgy, hogy a bankbetét a kockázatkerülő befektető biztonságos megtakarítási formája legyen”, (...) és amelynek „előírásai révén ellensúlyozható az állami védőháló működéséből fakadó erkölcsi kockázat és kontraszelekció.”² A hitelintézetekre vonatkozó szabályokat a felügyeletre, a tevékenység megkezdésének és folytatásának közjogi szabályaira, valamint a banki, hitelintézeti szerződések jogára oszthatjuk. E körben kiemelendő, hogy míg az előbbiekre vonatkozó uniós rendelkezések relatíve magas szinten szabályozottak, addig a banki szerződések terén ez már sokkal kevésbé igaz.³

Az alanyi szempontú értelmezést követve, a bankügyi jogszabályok köre a pénzügyi közvetítő intézmények szűkebb körére: a hitelintézetekre terjed ki, és a pénzügyi piacok más (befektetési, értékpapír, biztosítás) szektoraiban működő intézményekre és tevékenységre marginális jelleggel alkalmazandó.

A felsoroltakon kívül tovább bonyolítja a terminus pontos megragadhatóságát az európai jogi kontextusba helyezés, mind a jogalap, mind a jogforrási jelleg szempontjából. Az európai bankszabályozás alapvető pilléreit a jogalkotási eljárásban elfogadott irányelvek és rendeletek jelentik. Figyelembe véve, hogy az irányelvek rendelkezései az átültetés módját illetően maximum és minimum harmonizációt is előírhatnak, az európai szintű jogi szabályozás körvonalai bizonytalanok, különösen a minimum harmonizáció esetében, ahol az irányelv rendelkezései csak alapvető standardokat határoznak meg, amelyekre épülve szigorúbb szabályok is alkalmazhatók a nemzeti jogrendekben. Tekintettel arra, hogy a pénzügyi integráció kezdetén az egyes tagországok eltérő pénzügyi struktúrával rendelkeztek az engedélyezési és

² Erdős Mihály- Mérő Katalin: Pénzügyi közvetítő intézmények, Bankok és intézményi befektetők, Akadémia Kiadó, Budapest, 2010, p. 231.

³ Osztovits András (szerk.) Az Európai Unió Alapító Szerződéseinek Magyarázata 1., ComplexKiadó, Budapest, 2008, p-306.

felügyeleti rendszerek *teljes harmonizációja* nem bizonyult reális elképzelésnek, minthogy az sem, hogy az egységesülő pénzpiacok kormányzását közösségi szintű felügyeleti hatóságok végezzék. Ezért a válság utáni reformig az integrálódás a tagállami felügyeleti szervek koordinációjával, kizárólag a *kölcsönös elismerés*, és a felügyeleti működést is érintő *közös minimumszabályok* alkalmazása mentén haladt. A kölcsönös elismerés az egységes európai útleveél (*single european passport*), illetve a székhely szerinti ország által gyakorolt felügyelet (*home country control*) elvein keresztül valósult meg. Ezek értelmében; amennyiben egy pénzügyi szolgáltató a tagországok egyikének jogrendje alapján megszerezte az illetékes állami felügyeleti szervtől a tevékenységhez szükséges engedélyt, a többi tagország hatóságai ezt az engedélyt elismerik, továbbá elfogadják a pénzügyi szolgáltató működése felett az engedélyt kibocsátó tagállam hatóságai által gyakorolt felügyeletet.

További bizonytalanságot okoz az európai jogforrási kör kijelölésében, az uniós jogi szabályozás keretjellege, valamint az, hogy uniós jogszabály „jogalkotási” és „nem jogalkotási eljárásban” is keletkezhet, amely már uniós dimenzióban is többszintűvé teszi a közhatalmi aktusok jogforrási rendszerét. Ezt a többszintűséget tovább fokozzák a belső jogi átvétel, és a hitelintézeti önszabályozás szintjei.

Fentiekre tekintettel a tanulmány a prudenciális felügyeleti szabályozás főbb uniós jogalkotási aktsaiból kiindulva tekinti át az európai szintű bankfelügyeleti hatáskörök gyakorlását biztosító szervezeti keretek fejlődésének korszakait.

2. Az európai bankfelügyelet szervezet-, és hatáskör fejlődésének főbb állomásai

Az uniós bankfelügyelet szervezet-, és hatáskör fejlődési szakaszai legáltalánosabban a prudenciális szabályozás jogforrásai, illetve az uniós szintű felügyeleti intézmények alapján jelölhetők ki.

2.1. A prudenciális jogalkotás fejlődésének korszakai

A bankfelügyeletet által teljesítendő szabályozói feladatok meghatározása, és az ehhez szükséges felhatalmazások az uniós prudenciális szabályozásból következnek. A joganyag fejlődésének egyik általános jellemzője, hogy abban egyre nőttek a bankfelügyeletnek az Európai Bizottsággal közösen teljesítendő szabályozói feladatai.

A prudenciális jogalkotás fejlődésének a dolgozat három korszakát határolja el. Az első a piacnyitás és bankkoordináció céljait szolgáló első banki direktívák (1973 - 2000) korszaka. A második a kialakult bankügyi szabályozás konszolidációját fémjelző egységes banki irányelv és módosításainak korszaka (2000-2006), végül a tőkekövetelmény direktívák rendszerére épülő reformszabályozás korszaka (2006-tól napjainkig), amelynek fejlődése további három generációra és négy jogszabálycsomagra bontható.

Az első generációs szabályozás alapja a konszolidált bankkoordinációs irányelv felváltása volt a 2004-ben elfogadott Bázeli II. követelményrendszer európai adaptációja érdekében. A 2006-os jogszabálycsomag (CRD I), külön joganyagban nyújtott szabályozást a modern piaci viszonyok által megkívánt, a hitelintézetek működésével és felügyeletével kapcsolatos követelményekre, beleértve a hitelintézetek engedélyezésének legfontosabb feltételeit, és az általuk vállalható kockázatokat, többek között a minimum 8%-os tőkemegfelelési mutató követelményét, és a hitelintézetek határon átnyúló tevékenysége akadálymentességének minimum feltételeit.

Mindezek mellett külön irányelvben szabályozta a befektetési cégek és hitelintézetek tőkemegfelelését az általuk vállalt kockázatok szerint.

A második generációs szabályozás a válságra adott első szabályozói válaszlépések produktuma, amely többségben a CRD I. csomag irányelveinek átfogó módosítását, kiegészítését biztosította. A hivatalosan 2009 szeptemberében elfogadott jogszabálycsomag (CRD II) a bankok és befektetési vállalkozások kiegyensúlyozott működését kívánta biztosítani, célja pedig a nagymértékű kitettség kezelése, a banki tőke minőségének megőrzése, a likviditásból-és az értékpapírosításból származó kockázatok kezelése, valamint az Európában működő bankcsoportok felügyeleti kollégiumának felállítása volt.

A megkezdett szabályozási reformokat 2010 novemberében a harmadik jogalkotási csomag (CRD III.) elfogadása követte, amely az újraértékpapírosítás, a kereskedési könyv és a díjazás területein erősítette meg a tőkeirányelv rendelkezéseit.

A második generációs szabályozás ugyanakkor csak átmeneti megoldás jelentett. A válság elmélyülése, a közjogi környezet átalakulása, a pénzügyi intézményrendszer reformja iránti növekvő igény, és a Bázeli III szabályozás transzpozíciója mélyebb és átfogóbb jogalkotást követeltek, ezért már a CRD III. szabályozás módosító rendelkezéseivel párhuzamosan megkezdődött egy negyedik jogszabálycsomag (CRD IV) kidolgozása.

A harmadik generációs szabályozás célja a bankszabályozás új alapokra helyezése volt szigorúbb és részletesebb prudenciális követelményrendszer bevezetésével, valamint a felügyeleti intézményrendszer megújításával.

2.2. A bankfelügyeleti intézményrendszer európaizációja szerint alkotott korszakolás

A bankügyfelügyelet szabályozói funkcióinak - előzőeknél - jobb szemléltetésére ad lehetőséget a bankfelügyeleti intézményrendszer európaizációja szerint alkotott korszakolás. E korszakolás szerint, az európai szinten érlelődő bankügyi igazgatási feladatok szervezetfejlődése három szakaszra osztható. Első szakasza a Bankügyi Tanácsadó Bizottságtól a Lámfalussy Bizottságok felállításáig (1973-2004), második a Lámfalussy Bizottságoktól a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszeréig (2004-2011), harmadik a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere működésétől a Bankunió megalapozásáig (2013-napjainkig) tartó időszakra tehető.

Bár a szervezeti keretek változtak, a hatáskörök bővültek, az uniós jogi aktusok megalkotásának támogatásával, elfogadásával, és szakmai felülvizsgálatával összefüggő szabályozási funkciók minden időszakban alapvető szerepet kaptak a bankfelügyeleti hatáskörök fejlesztésében. E funkciók legfőbbjét a bankügyi testületek egy nem jogalkotási eljárás: a komitológia útján gyakorolják. Ennek lényege, hogy a jogalkotó egy alapjogszabály kiegészítése, módosítása, vagy végrehajtási aktus elfogadása érdekében, szakbizottsági közreműködés mellett ruház az Európai Bizottságra jogi aktus elfogadására irányuló hatásköröket, a gyorsabb és szakszerűbb jogalkotás érdekében. Mint ismeretes, komitológiának nevezzük a különböző szakpolitikai és szabályozási szférák mentén szerveződött szakbizottságok összességét is⁴.

A komitológia rendszere és jogalapja általában, és a pénzügyek területén is, több változáson ment keresztül, hatást gyakorolva a bankügyi igazgatási struktúra formálódásának lehetőségeire.

⁴ Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, HVG-Orac Lap-és Könyvkiadó Kft, 2010, p. 157

A régi komitológia alaprendszerét az EK Szerződés 202. cikke teremtette meg, részletszabályait pedig a Komitológia Határozat (1999/468/EK) konkretizálta. A szabályozás az átruházott hatáskörben megalkotott jogi aktusok elfogadására négy eljárást (szabályozási bizottsági, ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági, irányítóbizottsági, tanácsadó bizottsági) teremtett. Az alkalmazandó eljárásokat először a 2006/512/EK tanácsi rendelet, majd a Lisszaboni Szerződés módosította. A komitológia új rendszere az EUMSZ 290. és 291. cikkein alapul, részletszabályait pedig az Európai Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szóló 182/2011/EU rendelet tartalmazza.

Az európai szinten szervezett felügyeleti szervek koordinációjában a Lámfalussy-reformmal kezdődő korszak hozott igazi áttörést. Az igazgatási mechanizmus négyszintűvé válása a komitológia nyújtotta lehetőségek kihasználásával, két szinten is biztosította az európai bankügyi testületek közreműködését. Ugyancsak a komitológia segítségével nyílt meg az út a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere keretében létrehozott ügynökségek szabályozási funkcióinak megerősítése előtt is, amelyek az új komitológiai rendszerben megerősített hatáskörökkel rendelkeznek a szabályozás- és végrehajtástechnikai standardtervezetek megalkotására.

3. Első korszak: A Bankügyi Tanácsadó Bizottságtól a Lámfalussy Bizottságok felállításáig

A bankfelügyelet közösségi szintű szabályozási szerepköre visszanyúlik egészen az európai bankügyi szabályozás kezdetéig.

Az 1973-as tanácsi irányelv⁵ azon túlmenően, hogy a bankok és pénzügyi intézmények szabad letelepedésével és szolgáltatásnyújtásával összefüggő akadályok felszámolása körében különböző egyedi kötelezettségeket rótt a tagállami pénzügyi felügyeletre, feladatként írta elő, hogy az illetékes hatóságok együttműködésüket - egyes kiemelt szabályozási tárgykörökben - európai szinten szervezett fórum keretében is kötelesek gyakorolni.

A szabályozás által működtetni rendelt európai szintű Bankügyi Tanácsadó Bizottság feladatai ebben az időben még csak a tagállamok nemzeti pénzügyi piacainak működésbeli különbségeit feltáró szakmai egyeztetési feladatokra - különösen információcserére - korlátozódtak. A platform működésével kapcsolatos távlati jogpolitikai célok ennél már a szabályozás kezdetén is tovább mutattak, elsősorban a bankpiac további integrálódását biztosító európai szintű igazgatási koordináció⁶ feltételeinek előkészítése irányába.

Az ugyanis már az irányelv megalkotásakor előre látható volt, hogy az engedélyezési feltételek közösségi szabályozásával megindult piacnyitási folyamat következményeként egyre több olyan kérdést kell majd európai szintű jogalkotási körbe vonni, amely az egységesülő bankszektor működési sajátosságaira reflektál. Az európai jogalkotás a tagállami felügyeleti hatóságok európai szinten szervezett testületének - kezdetlegesen és elnagyoltan meghatározott feladatai ellenére is - koncepcionális szerepet szánt a piacnyitással keletkező szabályozási igények felmérésében, és közvetítésében. Az 1977-es⁷ és 1989-es⁸ bankkoordinációs irányelvek még

⁵ Council Directive 73/183/EEC of 28 June 1973 on the abolition of restrictions on freedom of establishment and freedom to provide services in respect of self-employed activities of banks and other financial institutions, OJ L 194, 16.7.1973, p. 1–10.

⁶ Ld. kölcsönös elismerés elvét is ez segítette kifejlődni a szabályozásban. Fel kellett mérni, hogy a kölcsönös elismerés, és az európai útlevelel elve, milyen további biztosítékok meglétét kívánja meg.

⁷ First Council Directive 77/780/EEC of 12 December 1977 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions OJ L 322,

tovább bővítették a felügyeleti koordinációs feladatok körét és jellegét. A bankigazgatás európai szervezeti formái, és az ezek keretében ellátandó feladatok köre, sajátos egymásrahatásban fejlődtek a határon átnyúló prudens banki működéssel kapcsolatos szabályozás tartalmi elemeivel. A változó valóság követelményeire figyelemmel meg kellett alkotni többek között a konszolidált mérlegbeszámolókra⁹ és felügyeletre vonatkozó előírásokat¹⁰, a harmadik országokban működő pénzügyi közvetítők, és egyéb vállalkozások érintettségével kapcsolatos részletszabályokat, megkezdődött a szavatolóitőke követelmények európai szabályozás¹¹ általi koordinációja.

A piacnyitással új dimenzióba kerültek a kockázatvállalásokkal kapcsolatos lehetőségek is, ezért európai szintű jogszabályban kellett iránymutatást adni a nemzeti felügyeleti hatóságok részére a nagykockázat-vállalások¹² megítéléséhez, a szolvencia¹³- és likviditásszint monitoringjához, és ahhoz is, hogy milyen új elvek mentén biztosítható a betétek védelme¹⁴ az európaizálódó piaci környezetben.

A 90-es évekre a határon átnyúló pénzügyi intézmények prudens működését szavatoló szabályozási igények felismerését, és kielégítését egyre nehezebbé tette a szervezetiileg lassan koncentrálódó igazgatási koordináció, miközben az európai szabályozás is még bonyolultabbá vált. Ez nehezítette az európai szabályozási szint reagálását azon új kihívásokra, amelyeket a monetáris unió, illetve a technológiai fejlődés következtében drámaian felgyorsult¹⁵, és kiterjedtté vált pénzügyi szektor integrációja megkövetelt. Ilyen körülmények között egyre gyengült a tagállami felügyeleti hatóságok laza koordinációját biztosító, fórumjellegű szervezeti hatékonyság. Bár a testület ekkorra az információgyűjtésen és -áramoltatáson túl, már számos területen rendelkezett javaslattevési- és végrehajtási hatáskörökkel, ezek valós gyakorlása csak közvetett módon, az Európai Bizottság szervezeti keretein belül, és a szűkös európai közigazgatási kapacitások mellett valósulhatott meg.

Az ezredfordulóra a hitelintézeti tevékenység megkezdésével és folytatásával összefüggő irányelveket “az áttekinthetőség és az ésszerűség érdekében egységes szerkezetbe”¹⁶ kellett foglalni, a meglévő szabályok hatályon kívül helyezésével. A korábbiakhoz képest terjedelmesnek tekintett “új” szabályozásban a hitelintézeti tevékenység megkezdését és

17.12.1977, p. 30–37.

⁸ Council Directive 89/647/EEC of 18 December 1989 on a solvency ratio for credit institutions OJ L 386, 30.12.1989, p. 14–22.

⁹ Council Directive 86/635/EEC of December 1986 on the annual and consolidated accounts of banks and other financial institutions, OJ No L 193, 18. 7. 1983, p. 18.

¹⁰ Council Directive 83/350/EEC of 13 June 1983 on the supervision of credit institutions on a consolidated basis OJ No L 309, 4. 11. 1986, p. 15..

¹¹ Council Directive 89/299/EEC of 17 April 1989 on the own funds of credit institutions OJ No L 372, 31. 12. 1986, p. 1.

¹² Commission Recommendations 87/62/EEC on large exposures of credit institutions OJ No L 124, 5. 5. 1989, p. 16.

¹³ Council Directive 89/647/EEC of 18 December 1989 on a solvency ratio for credit institutions OJ L 386, 30.12.1989, p. 14–22 .

¹⁴ Commission Recommendations 87/63/EEC concerning the introduction of deposit-guarantee schemes OJ No L 33, 4. 2. 1987, p. 10.

¹⁵ v.ö.: Kende Tamás-Szűcs Tamás (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikáiba, Complex, 2009,p. 556.

¹⁶ Az Európai Parlament és A Tanács 2000/12/Ek irányelve (2000. március 20.) a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról HL L 126., 2000.5.26., p. 1—59. 1. pont.

folytatását, a letelepedés- és szolgáltatásnyújtás szabadságát szabályozó fejezetek mellett, már rendszerezetten, külön fejezetcímben összegezve jelentek meg a korábbi szabályozásban addig elszórtan meglévő, a prudenciális felügyelet elveire és gyakorlati eszközeire, illetve a Bankügyi Tanácsadó Bizottság összetételére, feladataira, megfigyelési mutatóira vonatkozó szabályok. Az irányelv - a korábbi szabályozással egyezően - megerősítette a szabályozási igény felmérésével és közvetítésével kapcsolatos, a szabályozási tárgykörök szempontjából általános felhatalmazást. Ez előírta, hogy a Bankügyi Tanácsadó Bizottság segíti az Európai Bizottságot a Tanács számára előkészítendő olyan új javaslatok kidolgozásában, amelyek a hitelintézetek körében megvalósítandó további koordinációra vonatkoznak. (57. cikk 2. bek.) Ez a felhatalmazás ugyanakkor a javaslatétel tekintetében nem konstituált kezdeményezési jogot a testület számára. Ez változás az 58. cikk tartalmához képest, amely az engedélyezés során vizsgálandó induló- és szavatolótőke-követelmények, valamint az üzleti tervben feltüntetett információk tartalmával összefüggő tárgykörökben már közvetlen javaslatvételi joggal is felruházta a tanácsadó bizottságot.

Tovább erősítette az európai szintű tanácsadó bizottság keretében megvalósítandó felügyeleti szabályalkotási jogköröket az irányelv 60. cikke, amely úgy rendelkezett, hogy az irányelvben megnevezett technikai kiigazításokkal kapcsolatos végrehajtási hatásköröket az Európai Bizottság - az akkor hatályos 1999/468/EK határozat 5. és 7. cikkeinek megfelelő komitológia eljárás szerint - a tanácsadó bizottság bevonásával köteles teljesíteni.

Az európai szintű együttműködés szervezeti formáinak további fejlődési irányát ösztönözte az a felismerés, amely szerint a belső piac zavartalan működése nemcsak az európai jogalkotás előkészítése terén igényel európai szinten szervezett együttműködést, hanem a hitelintézeteket érintő egyedi problémák megfontolása terén is. Az irányelv ezen megkülönböztetése azért volt jelentős, mert az irányelv a tagállami hatóságok részvételével működő Kapcsolattartó Csoport ("groupe de contact") keretében - a szabályozás mellett - az operatívabb jellegű igazgatási funkciók európai szinten szervezett gyakorlása előtt is megnyitotta az utat¹⁷. Annak érdekében, hogy elkerülje a fórumok közötti feladatkörök konkurálását, azt is deklarálta, hogy a Bankügyi Tanácsadó Bizottság nem foglalkozhat az egyes hitelintézetekhez kötődő konkrét problémákkal (57. cikk 3. bek.).

Az európai szinten érlelődő bankügyi igazgatási feladatok szervezetfejlődésének következő állomását a pénzügyi konglomerátumok megjelenése következtében szükségessé vált kiegészítő szabályozási és felügyeleti feladatok megszervezésének igénye hívta létre. A 2002-es rendelettel felállításra került az Európai Bizottság jogalkotásban való közreműködését segítő újabb szabályozási testület: a Pénzügyi Konglomerátumok Bizottsága.

Az irányelv mindezek mellett további tárgykörök meghatározásával kötelezte az Európai Bizottságot a komitológia hatályos szabályainak alkalmazására, előírva a kockázatbecslés és -kezelés számítási technikáinak, valamint a csoporton belüli ügyletek és kockázatkoncentrációkra vonatkozó gyakorlati rendelkezések Közösségen belüli egységes alkalmazását.

¹⁷ Az Európai Parlament és A Tanács 2000/12/EK irányelve (2000. március 20.) a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról HL L 126., 2000.5.26., p. 1—59., 23. pont.

4. Második korszak: Az európai szintű felügyeleti struktúra kiépülésének előzményei. A Lámfalussy-bizottságok

Az európai szintű bankfelügyeleti szervek integrált rendszerének keretei a 2000-es években, a Lámfalussy-eljárás bevezetésével jelentek meg először a szabályozásban. A “Bölcsék Tanácsaként” is emlegetett szakértői csoportot az Európai Unió gazdaság- és pénzügyminisztereinek tanácsa (ECOFIN) azzal a céllal hozta létre, hogy vizsgálja meg az európai értékpapírpiacok szabályozását. A bizottság 2001 februárjában tette közzé jelentését a tőkepiaci reform alapját képező szabályozási rendszerre vonatkozó javaslatáról. (Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets).

Az eljárás négy lépcsőből állt. Az első szinten az uniós szervek a jogi keret politikai szintű meghatározásával foglalkoztak, míg a részletes, technikai jellegű végrehajtási rendelkezéseket a szakbizottságok támogatásával az Európai Bizottság további egyeztetési folyamatok útján dolgozta ki.¹⁸ A módszertant 2002-ben vezették be és kezdetben csak az értékpapírok szabályozása és felügyelete területén alkalmazták, pár évvel később azonban kiterjesztették az uniós pénzügyi szektor egészére, azaz a bankokra, a biztosításokra és a foglalkoztatói nyugdíjakra is.

A konstrukció elsősorban a jogalkotási funkciók felgyorsítására kívánt megoldást nyújtani, azáltal, hogy a piaci működést érintő technikai szabályokat az évekig tartó együttműködési eljárás (egyeztetés a Bizottság, a Tanács és a Parlament között) nélkül szakértői szinten fogadja el. A többszintű működési mechanizmusba azonban beépítésre kerültek a tagállami jogátültetés és jogalkalmazás egységességét ösztönző felügyeleti funkciók is. Utóbbi révén lehetőség nyílt az európai közös célokat is figyelembe vevő felügyeleti kultúra kialakítására, valamint a felügyeleti működéssel kapcsolatos tapasztalatok szabályozás által történő korrekciójára.

4.1. A bankügyi jogalkotás és a Lámfalussy-eljárás

A prudenciális jogi szabályozás részleteinek kidolgozására jelentős hatást gyakorolt a Lámfalussy-folyamat többszintű megközelítése, amely az európai felügyeleti szervek átalakulását is magával hozta. A korábban felállított Bankügyi Bizottság hatásköreit az Európai Bizottság 2004/10/EK határozatával lérehozott Európai Bankbizottság (EBC) vette át, amely feladatát az Európai Bizottság 2004/5/EK határozatával lérehozott Európai Bankfelügyelők Bizottságával (CEBS) együttműködésben látta el.

A bankügyi bizottságok révén a nemzeti felügyeleti együttműködésén alapuló szabályozói, illetve tanácsadói funkciók árnyaltabbá váltak. Az Európai Bankbizottság feladata elsősorban az Európai Bizottság számára, annak felkérésére, a banktevékenységgel kapcsolatos kérdésekről, valamint a Bizottság e területre vonatkozó javaslatairól történő általános tanácsadás lett, míg az Európai Bankfelügyelők Bizottsága az Európai Bizottság kérésére, vagy saját kezdeményezésére is jogosult volt a bankügyi jogszabályok végrehajtását érintő tervezeteket kidolgozni. Az új struktúra különböző szintjein ennek fényében a komitológia rendszerének szabályozási, illetve tanácsadói bizottsági eljárása is összekapcsolódott.

Az első szintű jogalkotás lényege az alapelvek, az egyes irányelvek és rendeletek legfontosabb

¹⁸ Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets, p. 6. (Az ábra magyar nyelvű változata az alábbi linken érhető el: <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00080/pdf/lamfalussy.pdf>) (letöltés ideje: 2013. december 20.)

elemeinek meghatározása. Ennek érdekében az Európai Bizottság javaslatát követően az Európai Parlament és a Tanács megegyezik a téma legfőbb politikai alapelveiről, és a második szinten meghatározandó végrehajtási intézkedések tartalmáról és hatóköréről. Ezen a szinten, még a javaslat megtétele előtt fontos szerep hárul az Bankbizottságra a szabályozási igényeket érintő nyílt, átlátható és rendszeres konzultáció biztosításában.

A második szintet a Bankbizottság, az Európai Bizottság és az Európai Bankfelügyelők Bizottsága aktívan működő hálózata alkotja, amely azonosítja és meghatározza a keret jellegű irányelvek és rendeletek megvalósításának részleteit.

Az Európai Bankbizottság feladata:

- szabályozási bizottságként szavazni az Európai Bizottság javaslatáról;
- az Európai Bizottság tanácsadó testületeként részt venni az első szintű jogalkotásban;
- tanácsot adni az Európai Bizottságnak az Európai Bankfelügyelők Bizottságak biztosított, a fentiekben má-sodik szintűnek nevezett jogkörök esetében.

Az Európai Bankfelügyelők Bizottságát a tagországok felügyelői alkotják, és konzultációi négy alapelve épültek

- konzultáció a koncepció kibocsátása alapján (három hónap);
- konzultáció a piacokkal és a végfelhasználókkal a javaslattevő alapján;
- meghallgatások, kerekasztal-megbeszélések, internetes viták;
- a beérkezett vélemények csatolása az Európai Bankfelügyelők Bizottsága végleges ajánlásaihoz.

A második szinten alkalmazott munkamódszer a következőképpen foglalható össze: az első szinten hozott döntés alapján az Európai Bizottság felkéri az Európai Bankfelügyelők Bizottságát, hogy meghatározott időke-reteken belül dolgozza ki a megvalósítás részleteit. A piaci szereplőkkel folytatott konzultáció után az Európai Bankfelügyelők Bizottsága továbbítja tanácsait az Európai Bizottságnak, amely megfontolja azokat, majd továbbítja javaslatát az Európai Bankhatósághoz, amely végül szavaz a javaslatról.

Az eljárás szabályai alapgaranciaként írják elő az Európai Parlament folyamatos tájékoztatását az eljárás során az intézményközi megállapodásoknak megfelelően, illetve azt, hogy a tervezetek előterjesztéséhez szükséges konzultációknak nyitottnak, átláthatónak és interaktívnek kell lenniük¹⁹.

Az európai prudenciális szabályozásban az Európai Parlament és a Tanács 2005-ben²⁰ elfogadott átfogó, módosító irányelve vezette be a többszintű szabályozási keret alkalmazására irányuló általános felhatalmazó rendelkezéseket. Az irányelv szabályozása deklarálta: a továbbiakban nincs szükség arra, hogy a Bankügyi Tanácsadó Bizottság feladatkörébe tartozzon a hitelintézetek szolvencia- és likviditásmutatói megfigyelésének nyomkövetése, tekintettel a tőke megfelelési szabályok harmonizációjára és a hitelintézetek által a likviditási kockázatok mérésére és kezelésére használt technikák fejlődésére.

A Lámfalussy-eljárás nyomán az európai prudenciális szabályozás a korábbiaknál

¹⁹v.ö. Lámfalussy Sándor: Gondolatok az európai értékpapírpiacon szabályozásáról, Közgazdasági Szemle, XLIX. évf., 2002. március, p. 181–192.

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/1/EK irányelve (2005. március 9.) a 73/239/EGK, a 85/611/EGK, a 91/675/EGK, a 92/49/EGK, és a 93/6/EGK tanácsi irányelvnek, valamint a 94/19/EK, a 98/78/EK, a 2000/12/EK, a 2001/34/EK, a 2002/83/EK és a 2002/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a pénzügyi szolgáltatásokkal foglalkozó bizottságok új szervezeti felépítésének létrehozása érdekében történő módosításáról, *HL L 79*, 2005.3.24., p. 9–17.

nagyságrendileg gyorsabb, és részletesebb szabályozást tett lehetővé. Az európai bankpiac struktúrális változása, a nemzetközi szabályozó testületek ajánlásai, és a határon átnyúló felügyeleti működés tapasztalatai hamar felhívták az igényt egy átfogóbb, az európai szintű bankfelügyeleti működés lehetőségeire minél teljesebben építő európai prudenciális szabályozási rendszerre, amely utat nyitott a tőkeirektívákra épülő reformszabályozás előtt.

Az első generációs reformszabályozás felhatalmazásai, a jogalkotás felgyorsulásának üteme hamar meghaladta a Lámfalussy bizottsági struktúra lehetőségeit. Egyfelől azért, mert a szabályozás, felügyelet és ellenőrzés szintjei közötti koordináció elégtelennek bizonyult, másfelől azért, mert a Lámfalussy-rendszer harmadik és negyedik szintű végrehajtó mechanizmusa a bizottságok önkéntes együttműködésén alapult, amelyben a nemzeti felügyeleti hatóságoknak a testületi döntésekért viselt felelősségét érdemben nem szabályozta semmi.

5. Az Európai Bankhatóság felé vezető út

A 2008-tól napjainkig tartó pénzügyi válság jelentős hatást gyakorolt a felügyeleti struktúráról és a hatáskörökről folytatott vitákra. A döntéshozók felismerték: az Unió elérte a korlátait annak, amit az ezredforduló első évtizedében létrehozott európai felügyeleti bizottságok jogállása lehetővé tett, valamint, azt, hogy a pénzügyi felügyelet szétterjedt szervezetét rendszerré kell kovácsolni. Szervezeti integráció nélkül az Unió olyan helyzetben maradna, amelyben „nincs mechanizmus annak biztosítására, hogy a nemzeti felügyelet a határokon átnyúló tevékenységet végző pénzügyi intézmények esetében a legjobb felügyeleti döntésekre jussanak; ahol a nemzeti felügyelet között nem megfelelő az együttműködés és az információcsere; ahol a szabályozási és felügyeleti körülmények különbözősége következtében a nemzeti hatóságok közös fellépéséhez bonyolult megállapodásokra van szükség; ahol az uniós szintű problémákkal szemben legtöbbször csak tagállami szintű megoldások alkalmazhatók és ahol ugyanannak a jogszabálynak különböző értelmezései vannak”²¹.

A reformot 2009. február 25-én az úgynevezett De Larosiè-re-jelentés indította el, amely javasolta, hogy a harmadik szint keretében működő Lámfalussy-bizottságok alakuljanak át szélesebb (pl. koordinációs és vitarendezési) hatáskörökkel rendelkező európai hatósággá. A szabályozás a fenti igénynek megfelelően, az új szervek feladatkörét, az ehhez kapcsolódó jogintézményeket, illetve döntési jogköröket a következő jelentősebb kategóriákba sorolta: határon átnyúló pénzügyi szolgáltatókkal kapcsolatos feladatkörök, az egyes uniós szinten működő intézményekkel kapcsolatos feladatkörök, az egyes felügyeleti előírásokkal és gyakorlattal kapcsolatos feladatkörök, a szabályozási területet érintő feladatkörök, a makroprudenciális kérdésekkel kapcsolatos feladatkörök, végül pedig a válságmenedzselés és a nemzetközi kapcsolatok körébe tartozó feladatkörök²².

Az Európai Bizottság által ennek nyomán 2009 szeptemberében beterjesztett jogalkotási javaslatokat 2010 őszén fogadták el, és 2011-től megkezdhetette működését a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere (European System of Financial Supervisors, ESFS), amit az Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT, European Systemic Risk Board) és az új felügyeleti

²¹ 1094/2010/EU rendelet, [2010] HL L 331, 2010. 12. 15., p. 49.

²² De Larosiè-re-jelentés http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf, p. 52-54. (letöltés ideje: 2013. december 20.)

hatóságok : az Európai Bankhatóság (EBH, European Banking Authority), Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság (EBFH, European Insurance and Occupational Pensions Authority), illetve Európai Értékpapír-piaci Hatóság (EEPH, European Securities and Markets Authority) alkotnak.

Az új európai hatóságok jogosítványai egyfelől megerősödtek a jogérvényesítő mechanizmusok terén, másfelől a felügyeletek sajátos szerepéhez jutottak a piacszabályozás újabb, lendületes reformfolyamatában is. A piacszabályozási reformokkal kapcsolatos harmonizációs célkitűzések közül kiemelkedik az Európai Bankhatóság felhatalmazása egy - a belső piac összes pénzügyi intézményére alkalmazandó - ún. *egységes európai szabálykönyv (single european rulebook)* megalkotására. A tendencia különösen azért érdekes, mert a válságot megelőző időszakban a keretszabályozás technikai részleteinek tartalmi kitöltése a *piaci önszabályozó mechanizmusokra* - tehát elsősorban a pénzügyi intézményekre - maradt.

Az európai hatóságok bevonása a jogalkotás technikai részletkérdéseinek kidolgozásba egyúttal a piaci működéssel kapcsolatos *szemlélet változását*, az önszabályozás mindenhatóságába vetett hit megdőlését is jelzi. A jövőben a pénzügyi piacok szereplői önszabályozással kapcsolatos önállóságukat (ld. belső szabályzatok elkészítése) a szigorúbb, és részletesebb technikai szabályok korlátai között gyakorolhatják majd.

6. Harmadik korszak: A Bankunió jövőjével kapcsolatos kérdőjelek

A Bankunió gondolata először 2012 májusában merült fel az Európai Bizottság közleményében, majd az Európai Tanács elnökének a valódi gazdasági és monetáris unióról közzétett jelentésében érlelődött tovább, elsősorban mint politikai vízió, amely egyúttal a pénzügyi jogalkotási reformok rendszerbe foglalására, és további válságkezelési reformok irányainak tervezésére is alapot teremtett.

Amint arra a válság rámutatott; európai szintű felügyeleti és válságkezelési mechanizmusok nélkül lehetetlen a pénzügyi stabilitás megóvása, és az Euro(-övezet) integritásának megőrzése. Az integrált bankszektorban megbúvó feszültségek közösségi szintű "karban-tartása" hiányában ugyanis kevés biztosíték van arra, hogy a jövőben megelőzhető lesz a torz gazdasági fejlődés, és a túlzott mértékű egyensúlytalanságok felépülése, illetve hogy a fiskális konszolidáció valódi gazdasági struktúraváltás mellett mehet majd végbe.

A Bankunió jogi elemei az Egységes Felügyeleti Mechanizmus (SSM), Egységes Szanálási Mechanizmus (SRM), és a közös Betétbiztosítás (DGS) szabályozási szféráiban fejlődnek. A három mechanizmus működésébe idővel beépülhetnek a prudenciális gyakorlatot egységesítő banki szabálykönyv (Single Rulebook) harmonizált szabályozási és technikai standardjai. Az európai jogalkotás a mechanizmusok jogi háttérét több lépésben valósítja meg.

Merre tartunk? A bankfelügyeletek szervezet- és hatáskörfejlődési irányai napjainkban sem tisztázottak. Az aktuálisan is fennálló bizonytalanságot jól jelzi, hogy a 2011-ben létrehozott Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerét alig kétéves működést követően, további jelentős szervezeti reformnak vetették alá az Egységes Felügyeleti Mechanizmus megteremtése érdekében. Ezzel párhuzamosan, az Európai Bankhatóság egyes európai szintű hatósági feladatai, illetve a tagállami felügyeleti feladatok egy része az Európai Központi Bank külön feladatai közé került. Az új konstrukcióban felügyeleti feladatok köre kiterjed majd mintegy

6000 európai bank alapításának engedélyezésére, tevékenységi engedélyének visszavonására, egyedi szintű felügyeletére, illetve a felügyeleti beavatkozásokra és stressztesztekre. A feladatok eredményes teljesítését a szabályozás átfogóbb vizsgálati és felügyeleti hatáskörökkel támogatja.

Amint az a rövid szabályozási áttekintésből is kiderül, a Bankunió teljes működése még hosszú évek folyamata. A válság óta eltelt 5 évben azonban a tagállamok jelentős lépéseket tettek a GMU architektúrájának megerősítése érdekében, amelynek fontos eleme volt a Bankunió két pillérének kialakítása. A munka talán kevésbé látványos, de fontos részét a következő években kell kiteljesíteni. A döntéshozatal új szereplőinek meghatározó része lesz ebben. Az Európai Parlamenti ciklus vége egyúttal az előkészítő-tervező korszak végét is jelenti majd, és utat nyit a megvalósítás korszaka felé...